

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Principes régissant la politique de service universel

Coune, Edith; Cheffert, Jean-Marie; Lecocq, Laurence

Published in:

Service universel, concurrence et télécommunications

Publication date:

1999

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Coune, E, Cheffert, J-M & Lecocq, L 1999, Principes régissant la politique de service universel: une relecture des solutions belge et européenne. Dans *Service universel, concurrence et télécommunications*. Cahiers du CRID, Numéro 15, Story Scientia, Bruxelles, p. 51-85.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

PRINCIPES REGISSANT LA POLITIQUE DE SERVICE UNIVERSEL : UNE RELECTURE DES SOLUTIONS BELGE ET EUROPEENNE

Jean-Marie Cheffert, Edith Coune & Laurence Lecocq*

INTRODUCTION

La première section de ce chapitre entendait donner un aperçu des régimes belge et européen organisant le service universel des télécommunications. Il ressort de cette étude que, même si les évolutions ont été considérables, des choses restent à régler.

Cette seconde section entend prolonger ces réflexions en s'appuyant sur la grille d'analyse présentée au premier chapitre de cahier. Nous y distinguons six espaces de choix : la détermination du champ du service universel, la politique de qualité, la politique de prix, l'organisation des prestations non rentables, l'organisation des tarifs préférentiels et la politique de financement.

Notre propos, dans l'étude qui suit, est d'examiner successivement ces espaces de choix et d'évaluer les solutions belge et européenne en nous basant sur les critères proposés au chapitre 1. Notre démarche, économique-juridique, débouchera sur une série de propositions. Celles-ci sont destinées à alimenter le débat dans un dossier qui ne peut être considéré comme définitivement clos.

Même si l'on soulignait, au chapitre 1, l'interdépendance des choix, le lecteur pourra lire les six parties de cette contribution de manière indépendante.

1. LA DETERMINATION DU CHAMP DU SERVICE UNIVERSEL

1.1. Les deux champs du service universel

Nous distinguons, au chapitre 1 de ce cahier, le service universel *notionnel* du service universel *européen*. Nous définissons le premier comme toute politique visant les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'« abordabilité » dans un environnement concurrentiel¹. Le

* Les auteurs peuvent être contactés aux adresses électroniques suivantes : <jean-marie.cheffert@fundp.ac.be> ; <edith.coune@fin.basf-belg.be> et <laurence.lecocq@fundp.ac.be>.

¹ Voir une définition plus complète au point 3 du chapitre 1 de ce cahier.

service universel européen n'est que la partie de cette politique finançable, selon les textes européens, par le secteur des télécommunications.

Potentiellement, le champ du service universel est donc très large. L'organisation régulière d'un débat de société est donc cruciale². Une nation peut en effet mener une politique qui sort du champ européen en ayant recours à ses budgets. On pense parfois, à tort, que le caractère limité du champ européen paralyse les nations. Nous avons rejeté cette idée au chapitre 1 de ce cahier.

Le champ du service universel européen est défini dans la Directive du 26 février 1998³. Selon son chapitre 2, les *services visés* sont la téléphonie vocale privée (en ce compris le raccordement au réseau), les postes publics payants et les annuaires. Ni les services à valeur ajoutée ni la téléphonie mobile ne sont donc concernés.

Les *objectifs* d'accessibilité, d'abordabilité et de qualité sont précisés dans cette Directive. L'*accessibilité* suppose que les services visés soient mis à disposition de tous les utilisateurs sur le territoire national. L'*abordabilité* « globale » laisse une place à l'exercice du principe de subsidiarité : le prix doit être, à la lumière des conditions spécifiques nationales, abordable. Une *abordabilité* « spécifique » — atteinte par des tarifs préférentiels — concerne les utilisateurs handicapés et ceux qui ont des besoins sociaux particuliers. En revanche, les réductions en faveur des écoles, hôpitaux et administrations sortent du champ européen⁴. La *qualité* vise tant les caractéristiques techniques (le raccordement doit, par exemple, permettre l'utilisation du fax) que l'adjonction de services (d'assistance et d'urgence)⁵.

Ce qui sort du champ européen ne peut donc être financé par le secteur des télécommunications mais bien par les budgets de l'État. Nous examinerons cette question du financement au point 6. Nous y soulèverons un paradoxe : le financement intra-sectoriel, plus que le recours aux budgets de l'État, limite l'efficacité de la politique de service universel.

1.2. Les paramètres du choix politique

1.2.1. Les déficiences du marché

Nous montrions au chapitre 1 de ce cahier que, par nature, la politique de service universel notionnel accompagne la concurrence et corrige ses effets. Une nation définira donc les deux champs de sa politique de service universel à partir des déficiences du marché. Une voie consiste à organiser le service universel *avant* d'observer ces déficiences : c'est le cas en Belgique. On peut aussi envisager de ne le définir le champ qu'*après* une période d'observation. Cette dernière politique, moins coûteuse, prend cependant le risque transitoire d'un service universel non presté.

² Voir le point 4 du chapitre 1 de ce cahier.

³ Directive 98/10/CE du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, JOCE N°L101/24 du 1.04.1998.

⁴ Elles doivent donc être financées par les budgets de l'État.

⁵ Notons que la Directive du 26 février 1998 ne mentionne pas les *équipements* spéciaux en faveur par exemple des personnes handicapées, alors que la Communication du 27 novembre 1996 (voir références *infra*) le fait.

1.2.2. Un arbitrage entre les besoins de la société

La politique de service universel est nécessairement en concurrence avec d'autres besoins et d'autres politiques. Nous montrions au chapitre 1 de ce cahier que cet arbitrage prévaut *aussi* dans le cas d'un financement intra-sectoriel. Il est faux de croire qu'un tel financement est indolore pour la collectivité : nous le montrions au chapitre 1 de ce cahier et le rediscuterons au point 6.1.

1.2.3. Un respect des catégories

Une nation définira le champ du service universel dans le respect de la distinction service universel européen *versus* non européen. On ne devrait pas, selon nous, se limiter à cette seule distinction : il y aurait aussi à examiner les *raisons* qui font classer tel ou tel *item* dans telle *sous-catégorie*.

La solution belge peut être relue et évaluée de ce point de vue. Dans ses articles 82, 84, 86*bis* et 86*ter*, la loi belge⁶ définit les catégories suivantes, constituant ensemble le « service public » au sens belge : le service universel (article 84), l'accès universel (article 86*bis*) et les missions d'intérêt général (article 86*ter*).

Ce que la loi belge appelle service universel est, un examen du texte nous en convaincra, le service universel européen (ce qui est finançable par le secteur). L'accès universel touche des services (lignes louées, RNIS...) pour lesquels les objectifs d'accessibilité et de qualité sont visés *sans* que l'abordabilité ne soit requise (les prix étant fixés selon la volonté des opérateurs, il n'y a pas lieu de rémunérer ceux-ci). L'accès universel ne relève donc pas du service universel notionnel : un objectif n'est pas visé. Les missions d'intérêt général méritent une attention particulière. Selon nous, la loi belge y regroupe à tort des choses de natures différentes. Cette solution risque de poser des problèmes à terme.

Les premières missions d'intérêt général sont reprises à l'article 86*ter* §1^{er} : il s'agit de la collaboration à la défense civile et à la commission mixte des télécommunications et de la mise à disposition de lignes louées au profit de l'OTAN... On peut concevoir, vu l'importance de ces missions, qu'elles soient prestées par un seul opérateur, en l'occurrence Belgacom : la *concurrence* n'est pas absolument requise lors de la *prestation*⁷. Les missions d'intérêt général visées au §2 de l'article 86*ter* concernent la mise à disposition, à des conditions spécifiques, d'une ligne permettant l'interactivité (en vue notamment de l'utilisation d'Internet) aux écoles, hôpitaux et bibliothèques publiques. On vise donc ici l'objectif d'abordabilité spécifique. Ces missions sont en fait des *tarifs préférentiels* qui sortent du champ du service universel européen. On montrera, au point 5 de cette contribution, pourquoi l'environnement *concurrentiel* s'impose dans l'organisation de ces réductions. Les missions d'intérêt général du §2 sont donc bien du service universel notionnel, mais non européen.

Ce que les missions d'intérêt général du §1^{er} et du §2 de l'article 86*ter* ont donc en commun, la loi belge l'a bien vu, est le fait qu'elles sortent du champ européen ; elles ne sont donc pas finançable par le secteur. Cependant, l'organisation des réductions devrait être

⁶ Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *Mon. belge* des 27 mars et 20 juillet 1991 telle que modifiée en dernier lieu par la Loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications découlant des décisions de l'Union européenne, *Mon.belge* 30 décembre 1997, *err.* 23 avril 1998.

⁷ L'opérateur peut cependant, avant d'être choisi, être mis en concurrence avec d'autres.

intimement liée à la concurrence. La loi belge commet selon nous une erreur en réglant ces deux types de missions d'intérêt général avec le même outil juridique : le contrat de gestion.

Un tel contrat est justifié dans le cas où les conditions de marché sont telles que la collectivité risque de ne pas y trouver son compte. Citons le cas typique de prestations en *monopole*. Les conditions du contrat fixent les obligations respectives de l'opérateur et de la nation dans le respect de l'intérêt collectif. Malgré le pouvoir du monopoleur, la négociation permet à la collectivité de défendre ses intérêts. Un contrat de gestion ne se justifie cependant pas pour des prestations en concurrence, ce que devraient être, à terme, les réductions⁸. De plus, ce contrat fixe des choses (comme le montant de la rémunération accordée par l'État⁹) qui n'auront plus de raisons de l'être dans un environnement concurrentiel. Nous l'expliquerons *infra* au point 5.4, cet outil juridique est donc une entrave à l'ouverture du marché sur ces prestations¹⁰. Notons aussi que les réductions en faveur des handicapés et personnes dans le besoin ne relèvent pas du contrat de gestion mais bien de la loi.

Remarquons enfin que la loi belge reprend, dans le service universel *européen*, les réductions en faveur de la presse, ce que ne permet pas la Directive du 26 février 1998. Dit autrement, le financement de ces réductions devrait être supporté par les budgets de l'État.

2. LA POLITIQUE DE QUALITE

2.1. La qualité et le principe de non-discrimination

Voyons, d'un point de vue logique, comment une politique de qualité peut être menée dans un environnement concurrentiel tout en respectant le principe de non-discrimination entre opérateurs.

Il est légitime, selon ce principe, que si une qualité particulière (qualité technique ou services joints comme l'assistance, l'urgence,...) est imposée à *tous* les opérateurs, aucun d'eux ne soit rémunéré. Ainsi, on peut lire dans la Communication du 27 novembre 1996¹¹ qu'« au cours du calcul du coût net [à rémunérer] des obligations de service universel, il ne peut être tenu compte du coût de la facturation détaillée et d'autres services [...] lorsque la fourniture [en] est imposée à *tous* les opérateurs de téléphonie vocale ».

En revanche, si une qualité est imposée à *certain*s opérateurs, ces derniers devraient être rémunérés. On verra cependant au point 4 que seuls les *prestataires de service universel* peuvent l'être. Notons aussi que la Directive du 26 février 1998 prévoit que les États membres puissent imposer une qualité aux opérateurs *puissants*¹².

⁸ Voir le point 5 de ce chapitre.

⁹ On verra au point 5 que ce montant ne se base pas sur le meilleur concept de rémunération.

¹⁰ L'article 86ter §2 stipule que «tous les autres opérateurs peuvent, seuls ou conjointement, aux conditions fixées par le Roi et sur avis de l'Institut, participer, à des conditions équivalentes, aux services d'intérêt général visé au présent paragraphe». Cette disposition qui, d'une certaine manière, ouvre le marché, ne nous paraît pas suffisante. Voir au point 5 le système des réductions généralisées.

¹¹ Communication de la Commission sur les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes directrices pour les États membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels systèmes. COM (96) 608, 27.11.1996.

¹² Les puissants, s'ils ne sont pas prestataires du service universel, ne sont donc pas rémunérés : ils sont censés tirer leurs rémunérations de leur pouvoir de marché.

Relevons ici un élément de la loi belge. Dans son article 84, elle impose à Belgacom un service d'*urgence* gratuit, un service d'*assistance*, un service de *renseignements* et un service minimal en cas de défaut de paiement : la « *soft disconnection* ». Selon l'article 4 de l'annexe 2 de la loi, Belgacom n'est *pas* rémunérée pour les services d'urgence et d'assistance alors qu'elle l'est pour le service de renseignement et la « *soft disconnection* ». Si la Belgique veut respecter le principe de non-discrimination, elle doit, à terme, imposer les deux premiers services à tous les autres opérateurs entrants. Le traitement belge de l'obligation de « *soft disconnection* » est plus étonnant. Si la Belgique, ce qui semble logique, veut imposer ce service à *tous* les opérateurs, elle devra veiller, à terme, à *supprimer* les rémunérations actuellement prévues en faveur de Belgacom (ou rémunérer les autres opérateurs, ce qui est une voie plus compliquée).

2.2. Le choix de l'outil juridique

La qualité peut être imposée par la loi, c'est le cas en Belgique, mais aussi au sein des licences des différents opérateurs. En première approximation, soulignons seulement que les changements dans les conditions économiques et techniques nécessiteront des modifications ultérieures de la politique de qualité. L'outil juridique choisi doit dès lors être caractérisé par une grande souplesse.

3. LA POLITIQUE DE PRIX

3.1. Une politique d'accompagnement de la concurrence

Nous le montrons au chapitre 1, l'environnement concurrentiel aura pour effet de diminuer globalement les prix des services de télécommunications. Une politique de prix peut néanmoins *accompagner* cette ouverture, toute progressive, à la concurrence. Cette politique touchera tant le *niveau* du prix et son évolution que son *unicité*. La Communication sur le service universel du 13 mars 1996¹³ indique que « les États membres doivent garantir que des mesures appropriées soient prises (par exemple, le contrôle des prix (price caps), une grille tarifaire ciblée), de telles mesures pouvant s'avérer nécessaires pour maintenir le caractère abordable du prix des services pour tous les utilisateurs, particulièrement durant la période précédant l'ouverture complète à la concurrence ».

La cause de *price cap* — ou prix plafond — limite l'évolution du niveau du prix d'un panier de biens sur une période. La loi belge prévoit, à l'article 11 de l'annexe 1, une telle clause. Notons que la contrainte porte ici sur le prix d'un panier global regroupant à la fois le raccordement, l'abonnement, la téléphonie vocale privée et publique. Relevons aussi un problème plus technique : le facteur de correction est introduit de manière additive et non multiplicative¹⁴.

¹³ Ce texte est cité dans la Communication du 27 novembre 1996.

¹⁴ Dès l'an 2000, le facteur de correction reste à son niveau de 3 pour cent. Le législateur exprime par là son souhait que les prix en télécommunication (PT) puissent suivre, sans dépasser, l'évolution du niveau général des prix (PG) (alors que jusqu'à l'an 2000, il souhaite raboter l'évolution de PT). Avec le système *additif* de la formule, si PG passe d'un niveau d'indice de 123 à 125, PT pourra passer de 120 à 122 (on a *soustrait* le facteur 3). Un calcul nous montre que PG a augmenté de 1.626 % et que PT peut dès lors croître de 1.667 %, soit plus que PG, ce que ne désirait assurément pas le législateur.

Remarquons que l'on pourrait contrôler les prix de manière plus fine en ayant recours, en parallèle, à d'autres clauses de price cap visant des *sous*-paniers de biens.

Notons, à cet égard, que Belgacom vient d'adapter le prix des communications à partir de ses cabines. L'argument est le suivant : le price cap global est respecté et l'absence de fonds (et donc de rémunération des prestations non rentables que sont certaines cabines) oblige à de tels réajustements des tarifs. Ceci n'aurait pas été possible avec une clause de price cap particulière visant les cabines.

Observons aussi que l'article 10 de la même annexe stipule que, pourvu que le price cap soit respecté, « le prestataire de service universel peut appliquer différents tarifs pour une même prestation. Les différences de tarifs pour une même prestation ne peuvent être basées que sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires ». L'unicité du prix n'est pas, selon nous, suffisamment garantie : ceci pourrait poser des problèmes, à terme, quand la concurrence sera effective. A ce moment, en effet, les prix chuteront davantage aux endroits où la concurrence est la plus rude. Un écart maximal pourrait limiter les différences de prix. Ce problème est aussi à régler, pour les futurs opérateurs, au sein de leur licence.

3.2. Le choix de l'outil juridique

Comme nous le faisons pour la politique de qualité, nous ne pouvons ici que recommander l'utilisation d'outils juridiques souples. En Belgique, le price cap se trouve dans une annexe de la loi et non dans une licence. Une certaine souplesse est cependant introduite : la modification de cette annexe se fera par arrêté royal délibéré en conseil des ministres, sur avis de l'Institut, et abrogé s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les 15 mois qui suivent sa publication au moniteur belge. Malgré cette procédure particulière, les adaptations de la clause de price cap restent, selon nous, trop difficiles.

4. L'ORGANISATION DES PRESTATIONS NON RENTABLES

4.1. La nature des prestations concernées

Étant donné les prix en vigueur¹⁵, certaines activités, non rentables vu leur coût, ne seront pas spontanément prestées. Citons le cas typique du service aux clients situés dans une zone peu dense. Ces activités doivent donc, si l'on veut atteindre l'objectif d'accessibilité, être organisées — et pas nécessairement prestées — par l'État.

4.2. Deux méthodes pour organiser ces prestations

Conformément au principe de subsidiarité¹⁶, si un État veut faire prester une activité de service universel il a logiquement deux voies : soit il *impose* à un ou plusieurs opérateurs cette prestation, soit il la soumet à un *appel d'offres*. Ces deux méthodes doivent être en cohérence avec l'environnement concurrentiel.

¹⁵ Ces prix peuvent résulter tant des conditions de marché que de la politique de prix menée par le régulateur.

¹⁶ L'annexe D de la Communication du 27 novembre 1996 classe bien la politique de désignation dans les «aspects des régimes nationaux relevant surtout du niveau national».

Ainsi, selon la Communication du 27 novembre 1996, « [...] il ne faut pas partir automatiquement du principe que le fournisseur de service universel actuel doit continuer à fournir le service [...]. Un des moyens [...] serait de soumettre certains éléments du service universel à des appels d'offres sur une base géographique ou pour certains éléments de service [...], le marché étant attribué à l'organisme qui offrirait un service d'une qualité spécifiée avec le taux d'aide le moins élevé ».

Nous montrions au chapitre 1 de ce cahier que ces deux politiques de désignation sont intimement liées à la politique de rémunération. Si le régulateur *impose* des prestations, il devra rémunérer l'opérateur à concurrence du « coût net évitable » (*cf. infra* le point 4.4) : le montant à rémunérer sera *extraît*, à partir des comptes de l'opérateur. Dans le cas d'un appel d'offres, le montant sera *révélé* lors de la procédure.

Si ces deux modes de désignation — et de rémunération — sont proposés aux États membres, c'est bien parce que tous deux découlent du principe de *non-discrimination*. Dans le cas où la prestation est imposée, une asymétrie de traitement est créée et aussitôt corrigée par la rémunération. Bien calculé, ce montant sera tel qu'aucun opérateur ne devrait envier ou plaindre celui qui est tenu de prester le service universel. Dans le cas d'un appel d'offres, tous les opérateurs ont le droit de soumettre une proposition ; le montant exigé détermine alors le choix de l'opérateur.

Dans l'absolu, la procédure d'appel d'offres est à privilégier. Elle est moins lourde en ce sens qu'elle ne nécessite pas de calculs (difficiles, on le verra au point 4.4) pour obtenir le montant à rémunérer. De plus, elle tend, si la concurrence entre opérateurs est effective, à minimiser la rémunération des prestations de service universel. Cette procédure fonctionnera de manière optimale dans la mesure où deux conditions sont respectées : la concurrence est effective et, par ailleurs, les prestations ouvertes aux appels d'offres peuvent être clairement identifiées et délimitées. Ces deux conditions, parfois absentes à court terme, justifient de manière transitoire le fait d'imposer des obligations de service universel à un ou plusieurs opérateurs.

4.3. La politique de désignation

En toute logique les opérateurs ne devront être désignés — par obligation ou par appel d'offres — que si le marché ne peut lui-même garantir le service universel voulu par la nation. En vertu du principe de proportionnalité, une politique de désignation ne sera donc mise en place que si une déficience du marché est anticipée ou avérée¹⁷.

Dans le cas d'un appel d'offres, c'est, on l'a vu, le *montant* exigé par l'opérateur qui, *in fine*, le désignera. En revanche, si l'État impose des prestations à un opérateur, il le choisira à partir de *critères* tels que ses coûts, sa capacité à effectivement réaliser les prestations imposées...

La loi belge désigne, à l'article 83 §1^{er}, Belgacom comme seul fournisseur du service universel. A l'article 83, §2, elle indique aussi qu'« un autre opérateur ou plusieurs opérateurs conjointement peuvent demander à fournir le service universel. Cette fourniture doit se faire sur tout le territoire du Royaume [...] ». Cette dernière condition nous semble disproportionnée et de nature à empêcher d'autres opérateurs de prester le service universel, peut-être à moindre coût.

De plus, la méthode de désignation est asymétrique : on utilise la loi pour Belgacom, et un arrêté délibéré en conseil des ministres sur proposition de l'Institut pour les autres. Le

¹⁷ Nous le disions plus haut, une possibilité est de laisser d'abord agir le marché avant de mettre en place cette politique de désignation.

système serait plus souple s'il accordait plus de pouvoir à l'Institut et reposait sur l'utilisation de licences.

4.4. La politique de rémunération dans le cas de prestations imposées

Dans le cas de prestations *imposées*, la rémunération est, on l'a dit, le « coût net évitable ». Cette notion est centrale dans les textes européens (voir l'annexe III de la directive « Interconnexion »¹⁸ et la Communication du 27 novembre 1996). Nous voulons ici montrer en quoi elle ne relève pas de la pure technique comptable : elle trouve précisément son origine dans le principe de non-discrimination.

4.4.1. La notion de coût net évitable

Tous les opérateurs, en concurrence, doivent être placés sur un même pied. Il s'agit dès lors de ne rémunérer l'organisme *désigné* qu'à concurrence de sa *perte de profit* liée aux obligations de service universel. Ainsi, il sera indifférent entre avoir ou ne pas avoir ces obligations. Il s'agit donc de ne le rémunérer que pour ce qui n'aurait *pas* été fait dans des conditions normales de concurrence, c'est-à-dire ses seules activités *obligatoires et non rentables*. Dans les conditions d'une rémunération « juste », l'opérateur chargé de prêter le service universel ne pourra se plaindre d'une telle obligation ; de même, personne ne pourra l'envier.

Ce principe peut être illustré par un exemple chiffré. Soit un opérateur prestant les activités A, B et C lui rapportant les profits suivants.

ACTIVITÉ	PROFIT (= recettes – coûts)
A	300 (= 500 – 200)
B	200 (= 500 – 300)
C	-100 (= 100 – 200)

Tableau 1 : coût net évitable : illustration

Supposons que les activités B et C soient toutes deux des obligations de service universel. Seule l'activité C est non rentable ; B aurait donc été prestée sans l'obligation. Le profit total « avec obligation » vaut 400 (soit 300 + 200 – 100). Sans obligation (et donc sans l'activité C), il aurait valu 500 (soit 300 + 200). Il y a donc lieu de rémunérer l'opérateur à concurrence de 100, soit la différence de profit entre ces deux situations ou, ce qui revient au même, le « coût net de recettes » (200 – 100) de toutes les activités *obligatoires et non rentables* (ici l'activité C). Ce coût net est dit évitable, ce qui signifie que l'opérateur, sans ces obligations, l'aurait évité.

L'application de ce principe de rémunération se heurte cependant à quelques difficultés d'ordre méthodologique que nous passerons en revue brièvement. Notre objectif sera de montrer que les raffinements du concept de coût net ont pour but de pallier ces difficultés et, ce faisant, de garantir une rémunération « correcte », c'est-à-dire non discriminatoire. C'est donc dans ce sens qu'il faut lire les volets méthodologiques des documents européens traitant du coût net.

Le tableau suivant expose notre démarche. On l'a vu, le principe est que *toute activité obligatoire et non rentable donne lieu à une rémunération*. Les questions méthodologiques,

¹⁸ Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer le service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), JOCE, n° L 199/32 du 26.07.1997.

analysées très brièvement dans les points 4.4.2 à 4.4.5 sont reprises dans le tableau suivant en regard des éléments du principe. Ces différentes questions montreront combien la méthodologie de calcul à imposer à l'opérateur est lourde, dans le cas des prestations imposées. Le lecteur impatient pourra se reporter au point 4.4.6 qui en tire les conclusions.

Principe	Questions méthodologiques		
Toute activité	Question du maillage (4.4.2)		
obligatoire et non rentable	Question du critère de non rentabilité (coût net inter-temporel)	Question des prévisions (4.4.3)	Questions de l'imputation et de la définition des coûts et recettes (4.4.4 et 4.4.5)
donne lieu à une rémunération	Question du montant à rémunérer (coût net annuel)	-	

Tableau 2 : coût net évitable : questions méthodologiques

4.4.2. La question du maillage

Seules les prestations obligatoires et non rentables sont donc à rémunérer. Se pose alors la question de savoir ce qu'est une prestation : de quelle « entité » mesure-t-on la non rentabilité ? Le degré de « maillage » de l'activité globale peut influencer fortement le montant du coût net. Une activité globalement rentable peut, après découpe, laisser apparaître ça et là une non rentabilité ... qui serait à rémunérer. L'opérateur a donc intérêt à ce que le maillage soit fin. Dans une perspective dynamique, le régulateur veillera à ce que ce découpage ait du sens et permette, à terme, d'identifier des prestations à soumettre à un appel d'offres.

4.4.3. La question des prévisions

Si l'on veut déterminer la rentabilité d'une activité, il faut considérer ses coûts et recettes actuelles et *futures* . Ainsi, l'annexe III de la Directive « Interconnexion » mentionne-t-elle que « les coûts et recettes sont prévisionnels ». Si le coût net inter-temporel est effectivement utilisé comme *critère de rentabilité* , on évite de rémunérer une activité non rentable à court terme mais très rentable ensuite et qui aurait donc été prestée sans l'obligation. Il est clair cependant que ce recours aux prévisions ouvre une porte à la manipulation. Ceci plaide pour une méthodologie rigoureuse et un contrôle des chiffres avancés.

Notons cependant que la *rémunération* annuelle, liée à une prestation non rentable d'un point de vue inter-temporel, se base sur chacun des montants *observés* annuellement¹⁹.

4.4.4. La question de l'imputation des coûts et recettes

Le calcul du coût net d'une activité nécessite un lien clair entre celle-ci et ses coûts et recettes²⁰. Ce lien n'est pas toujours aisément identifiable. Citons le problème des coûts et recettes joints de même que le phénomène d'interdépendance : telle activité, si elle est

¹⁹ Il ne faut donc pas confondre le critère de rentabilité, par essence inter-temporel, et le montant annuel de la rémunération.

²⁰ Ceci est vrai tant pour le coût net inter-temporel qu'annuel.

supprimée, peut influencer les recettes d'une autre (tel abonné, déconnecté, ne générera plus d'appels vers lui...).

4.4.5. La question de la définition des coûts et recettes

La notion de coût nécessite des choix méthodologiques (comment imputer l'amortissement, quelle est la marge « normale » à inclure dans les coûts...). Il en va de même pour la notion de recette : telle cabine génère des recettes financières identifiables mais la présence du logo de la firme peut induire des recettes non financières, ou intangibles. Ces dernières sont mentionnées dans la Communication du 27 novembre 1996.

4.4.6. La nécessité d'une méthodologie de calcul

La liste des questions, abordées aux points 4.4.2 à 4.4.5, démontre amplement la nécessité d'une méthodologie de calcul claire pour *chacun* des services visés. Une méthodologie claire est précisément celle qui apporte toutes les réponses aux questions soulevées. Se faisant, elle empêche l'opérateur de surestimer le montant de la rémunération.

Il est à noter qu'une procédure d'appel d'offres *oblige* l'opérateur à se poser *lui-même* toutes ces questions et à y apporter la meilleure réponse en vue de soumettre une offre, c'est-à-dire un montant exigé de rémunération. La concurrence des autres opérateurs le pousse naturellement à proposer un montant faible. Avec la procédure d'appel d'offres, le coût net évitable est donc approché *sans* qu'une méthodologie ait à être mise au point.

La Communication du 27 novembre 1996 fournit, à la section 5, des lignes directrices à propos de ces questions méthodologiques. Malgré tout, des marges d'interprétation existent.

La loi belge précise, à l'annexe 2, article 4 §8, que « les principes relatifs à la méthodologie précise de calcul [...] font l'objet d'un arrêté ministériel sur avis de l'Institut ». La méthodologie est donc inconnue à ce jour. Il importe cependant qu'elle soit publiée *avant* la mise en route du fonds. Il serait en outre nécessaire qu'elle soit testée avant d'être utilisée. Faute d'une méthodologie sûre, les rémunérations ne pourront être organisées (ou seront inéquitables), ce qui limitera le pouvoir qu'a l'État d'imposer des prestations.

4.4.7. Deux garde-fous

Pour éviter les rémunérations indues, la Directive « Interconnexion » précise, à l'article 5.1, qu'une rémunération ne doit être organisée que « si les obligations de service universel représentent une *charge inéquitable* ». En effet, l'opérateur peut parfois disposer d'un pouvoir de marché tel que ses obligations peuvent être assumées sans compensation. La loi belge ne conditionne pas la rémunération à ce caractère inéquitable de la charge. Elle *présume* même implicitement le contraire dans la mesure où aucune rémunération ne sera organisée avant l'an 2000. Par anticipation, la vérification de cette condition nous semble devoir être prévue dans les textes.

Une autre manière d'éviter les rémunérations indues est d'imposer à l'opérateur une *déclaration* préalable de non rentabilité. La Communication du 27 novembre 1996 stipule que « les régimes nationaux ne devraient concerner que le financement du coût net des obligations de service universel pour lesquelles l'opérateur concerné a *déclaré* explicitement qu'il ne peut les satisfaire qu'à perte ». La loi belge n'impose pas cette déclaration.

4.5. Une perspective dynamique

Si, à court terme, une *imposition* des obligations de service universel peut se justifier, la lourdeur de la méthodologie plaide pour le choix, à terme, du système d'appel d'offres. On peut prévoir, par anticipation, cette possibilité, ce que ne fait pas la loi belge.

Dans un système où, à court terme, le service universel est imposé, il est souhaitable de prendre les mesures visant tant à limiter les rémunérations indues qu'à lancer des signaux vers les autres opérateurs, anticipant ainsi le moment où plusieurs organismes seront en concurrence sur les activités de service universel.

La *déclaration* du prestataire de service universel — non prévue par la loi belge — auprès des autorités réglementaires nationales va dans ce sens, de même que la *publication* des coûts nets mentionnée à l'article 5.3 de la directive « Interconnexion ». Cette publication est bien envisagée par la loi belge, à l'article 5, §2 de l'annexe 2.

Globalement, la loi belge nous paraît donc peu anticipative.

5. L'ORGANISATION DES TARIFS PREFERENTIELS

5.1. La nature des prestations concernées

La collectivité peut légitimement souhaiter que certains utilisateurs bénéficient de *réductions*. La prestation est ici définie comme le fait de *facturer, auprès de certains utilisateurs, le service à un prix plus bas que celui que les conditions de marché²¹ auraient généré*. On le voit, la nature de la prestation est différente de celle des prestations non rentables étudiées au point 4. En particulier, il est demandé aux opérateurs de pratiquer une réduction à *tous* les utilisateurs ayant une caractéristique particulière (handicapés, utilisateurs à bas revenus, écoles,...) indépendamment du fait que, la prestation soit, au prix plein, rentable ou non²².

5.2. Une méthode appropriée à la nature de la prestation

La nature de la prestation impose, selon nous, des politiques de désignation et de rémunération particulières. Le choix ne se posera plus selon l'alternative présentée au point 4.2 (obligation *versus* appel d'offres). Un exemple simple, présenté plus bas, éclaircira ce point. Notre raisonnement vaudra pour toutes les réductions, même celles qui sortent du champ européen (comme celles en faveur des écoles, hôpitaux, administrations, ...). Nous concluons, au point 5.5, que les textes européens devraient être plus clairs ou même modifiés dans ce domaine. Le lecteur impatient peut directement se rapporter au point 5.5.

5.3. La politique de rémunération

Montrons d'abord le caractère inadéquat, dans le cas de réductions, d'une rémunération basée sur le concept de coût net.

²¹ Ces conditions incluent les éléments de politique comme la régulation du prix et l'organisation des prestations non rentables par l'autorité régulatrice.

²² Ceci est en effet réglé par la politique d'organisation des prestations non rentables, vue au point 4.

Supposons qu'un opérateur ait à pratiquer une réduction de 50% en faveur des handicapés. Deux de ses clients lui rapportent chacun un chiffre d'affaires, au prix plein, de 100. Par ailleurs, le coût de les servir est identique — ils sont par exemple voisins — et vaut 70. Un seul de ces clients est handicapé et bénéficie de la réduction : il rapporte donc effectivement 50, au lieu de 100, à l'opérateur. Si ce dernier est rémunéré à concurrence du coût net de cette prestation auprès du client handicapé, il recevra du fonds 20 (70 de coût — 50 de recettes).

Ceci pose deux problèmes. Premièrement, l'opérateur « verra » le client handicapé de manière différente : il est *moins rentable*. En effet ce dernier lui rapporte 70 (50 de chiffre d'affaires et 20 en provenance du fonds), c'est-à-dire, dans notre cas, exactement ce qu'il coûte. L'autre client génère en revanche un bénéfice de 30 (100 de chiffre d'affaires — 70 de coût). Le lecteur vérifiera que notre raisonnement tient avec d'autres niveaux de coûts²³. Si l'handicapé apparaît moins rentable, l'opérateur aura moins d'incitant à se l'attirer comme client. Cet effet est certainement indésirable : il risque de se retourner contre l'objectif premier de la mesure.

Le deuxième problème est d'ordre méthodologique. Une rémunération basée sur le coût net nécessite de connaître le coût de servir chaque client bénéficiant de réductions. Ceci est pratiquement impossible et exige, dès lors, des hypothèses de calcul — à revoir périodiquement — à propos du coût d'un « client privilégié moyen »²⁴.

On peut répondre aux deux objections en choisissant plutôt la *valeur même de la réduction* comme le montant à rémunérer. Ce montant est directement observable et rend les clients tout aussi désirables aux yeux de l'opérateur. Dans d'autres marchés, c'est bien cette règle qui prévaut : c'est le principe d'un *subside*.

Les textes européens ignorent ce point. Ainsi, la Communication du 27 novembre 1996 ne parle, à propos des rémunérations, que de coût net, sans faire de distinction selon la *nature* des prestations. La loi belge, dans son annexe 2 article 4, §1^{er}, 2^o et § 3, parle de « coût net résultant des tarifs sociaux et spéciaux ».

5.4. La politique de désignation

Selon nous, *tous* les opérateurs présents sur le marché devraient être tenus de pratiquer les réductions (X pour cent²⁵ à partir de leur prix plein) en étant tous rémunérés à concurrence de la valeur de leur rabais²⁶. Ainsi, les clients à tarifs préférentiels auraient, comme les autres, la possibilité de choisir leur opérateur en fonction de la qualité et du prix de ses services. La concurrence, source de baisse de prix, bénéficierait donc aussi à ces clients. De plus, si seuls certains opérateurs étaient rémunérés pour les réductions pratiquées, les autres pourraient invoquer le non respect des règles de concurrence : le système installerait des « marchés captifs ».

Notre raisonnement nous amène donc à un système de *subsidés généralisés*, garantissant tant l'intérêt des clients que celui des opérateurs. Cette conclusion ne doit pas nous étonner, elle nous renvoie à la pratique observée dans les marchés en concurrence.

²³ Si le coût était de 40, le fonds n'interviendrait pas car, avec des recettes de 50, il n'y aurait pas de coût net. Le client handicapé rapporterait alors 10 (50 – 40) et l'autre client 60 (100 – 40), soit plus que le premier.

²⁴ De plus, le service à ce client non rentable, s'il est presté dans une zone non rentable, requiert que l'on «sorte» cette activité particulière de l'activité globalement non rentable pour éviter une double rémunération de l'opérateur. Ceci aussi est lourd sur le plan méthodologique.

²⁵ On pourrait aussi envisager X francs à partir du prix plein.

²⁶ La valeur du rabais dépendra du prix plein de l'opérateur.

Les textes européens n'évoquent pas ce caractère généralisé des réductions. La loi belge, dans son article 83, ne les impose qu'à Belgacom. De plus, les réductions qui sortent du champ du service universel européen (celles en faveur des écoles, bibliothèques et hôpitaux, réglées à l'article 86 ter §2 et à l'annexe 3), font l'objet du *contrat de gestion* conclu entre Belgacom et l'État. L'État s'engage à rémunérer ces prestations (avec les Communautés et Régions) à concurrence de montants forfaitaires (une sorte de coût net plutôt que le montant de la réduction). A première vue, la collectivité y gagne : Belgacom participe au financement de ces missions. Vu de plus près, ce système est lourd²⁷ et donne, dans l'immédiat, un marché captif à Belgacom, ce qui est, à terme, dommageable.

Un système de subsides généralisés présente aussi un autre avantage : il permet facilement à plusieurs instances de favoriser ensemble tel type de client. En effet, les réductions peuvent se superposer. En outre, aucune concertation n'est requise : telle instance peut proposer un subside avant que telle autre ne se soit décidée à le faire.

Cet avantage met en lumière les difficultés inhérentes à la solution belge. Si tel montant – une sorte de coût net – est *promis à Belgacom* pour raccorder les écoles, bibliothèques et hôpitaux, la prestation ne sera effectuée que dès l'instant où les différents niveaux de pouvoir (État fédéral, Communautés, Régions) se seront *mis d'accord* sur leur participation respective. Un tel accord n'est pas nécessaire dans un système de subsides où chaque niveau de pouvoir décide seul de la réduction qu'il accorde, étant entendu qu'une superposition des avantages est possible. Sans « accord », le consommateur bénéficie néanmoins des premières réductions.

5.5. La subsidiarité en question

Il nous semble qu'en l'état, c'est-à-dire imprécis, le droit communautaire des télécommunications peut générer des pratiques en contradiction avec le droit de la concurrence. Il nous paraît opportun de traiter les réductions en téléphonie de la même manière que dans d'autres marchés : par un système de subsides. Selon nous, l'exercice du principe de subsidiarité serait, dans ce domaine de la *méthode*, à restreindre. Ceci n'entamerait pas la liberté des États à propos du *champ* des réductions et de leur *ampleur*. Notons que rien ne s'oppose à ce que le secteur privé participe à ces réductions en alimentant le fonds (et non par un financement, par l'opérateur, de sa *propre* prestation).

6. LA POLITIQUE DE FINANCEMENT

6.1. Les deux origines du financement

Dans une nation, le coût du service universel comprend à la fois le coût net des prestations non rentables et le montant des réductions accordées. Ce coût est à financer par des ressources provenant du secteur des télécommunications ou des budgets de l'État. Nous le rappelions au point 1, l'Union européenne permet que, pour une liste *maximale* de services²⁸, le coût du service universel *puisse* être mobilisé à partir du secteur lui-même.

²⁷ Les montants devront être revus et recalculés.

²⁸ Selon la Directive du 26 février 1998, il s'agit de la téléphonie vocale privée et publique (de même que les services d'assistance et d'urgence) et les annuaires.

Dans le respect des règles européennes, il est donc concevable qu'un État finance l'ensemble du service universel à partir de ses budgets, sans recourir au secteur des télécommunications. Ce n'est vraisemblablement pas ce qui se fera. Il est intéressant de relever ici une contradiction entre les impératifs strictement budgétaires d'un État et des considérations plus générales d'efficacité collective. Les considérations budgétaires conduisent naturellement les États à solliciter le secteur pour financer l'*ensemble* du service universel européen. Ceci se fait au prix de la mise sur pied d'un système particulier de mobilisation des ressources et au prix d'une éviction : taxe comprise, le secteur des télécommunications produira moins et plus cher. Un financement à partir de budgets de l'État, et donc *in fine* à partir de *l'ensemble de l'économie*, pénaliserait moins le secteur des télécommunications : l'effet d'éviction, plus diffus, toucherait tous les secteurs.

Il y aurait lieu, à terme, de réexaminer les raisons qui fondent un tel financement intra-sectoriel. Ce qui paraît ici évident n'est pas nécessairement envisagé ailleurs. Ainsi, on n'imagine pas faire financer l'équipement de voitures pour handicapés par le secteur de l'automobile. Une particularité essentielle du secteur des télécommunications, justifiant un tel système, semble être son histoire : les monopoles publics finançaient leurs opérations non rentables et payaient même une rente à l'Etat.

Une autre justification de ce financement intra-sectoriel semble être la volonté d'organiser un système de solidarité spécifique dans un marché particulier. Ce dernier est caractérisé par une segmentation naturelle : les consommateurs ne peuvent revendre leur abonnement, lié à un lieu, à d'autres personnes ; de plus, les conditions de coût diffèrent de zone à zone et de consommateur à consommateur. La politique de service universel gommara les conséquences de ces différences sur les prix. Cette politique, si elle est financée par le secteur, renchérit cependant le prix, taxe comprise, payé par tous. Ce mode de financement intra-sectoriel organise donc une sorte de solidarité assumée par les producteurs et les consommateurs de ce secteur plutôt que par l'ensemble des contribuables.

6.2. Le financement intra-sectoriel

6.2.1. Les deux systèmes de financement

Selon l'article 5.3 de la directive « Interconnexion », deux systèmes de financement peuvent être organisés à partir du secteur. Le premier est celui du *fonds de service universel*, alimenté par les opérateurs en fonction de leur capacité contributive. Le second est la *majoration des charges d'interconnexion*, c'est-à-dire un renchérissement des charges dues par les opérateurs, selon l'utilisation du réseau de l'opérateur historique, lui-même tenu de prester les activités de service universel.

Voyons ce qui différencie ces deux méthodes. La première institue un intermédiaire, le fonds, ce que ne fait pas la seconde²⁹. Cette différence, qui apparaît la première, n'est cependant pas la plus importante.

Le système de fonds, contrairement à l'autre système, traite de manière *symétrique* les contributeurs. En effet, *tous* — même celui ou ceux qui parmi eux prestent le service universel³⁰ — sont appelés à financer en fonction de leur capacité contributive. La majoration des charges d'interconnexion induit une asymétrie : l'opérateur qui preste le service universel

²⁹ Ceci ne signifie pas qu'aucun contrôle n'existe. La majoration des charges d'interconnexion est contrôlée par l'autorité régulatrice.

³⁰ Voir le point 6.4.5 où nous montrons que tous les opérateurs devront alimenter le fonds.

et détient le réseau ne participe pas. Ses coûts d'utilisation de réseau ne sont donc pas affectés.

Une troisième différence concerne l'étendue de l'assiette de la participation. Dans le système de fonds il est naturel, pour mesurer la capacité contributive d'un opérateur, de prendre *notamment* en considération les transactions menées auprès du consommateur *final*. Ces transactions augmentent considérablement la valeur de l'assiette. A l'inverse *seules* les transactions liées à l'interconnexion — un bien *intermédiaire* — seront grevées dans l'autre système de financement. L'*étendue* de l'assiette est donc différente : plus large dans le premier système que dans le second. A coût de service universel donné, le taux de taxation sera donc, dans le système de fonds, plus faible car il porte sur une assiette plus large.

6.2.2. Le choix d'un système de financement

Nous dressions, au chapitre 1 de ce cahier, une liste de principes et critères permettant d'évaluer les choix opérés. Nous montrions en quoi ces principes étaient intimement liés à la logique même de la politique de service universel.

La Commission européenne, dans sa Communication du 27 novembre 1996, énonce quelques lignes directrices à propos du financement du service universel : « les systèmes nationaux de financement doivent [...] notamment, dans la mesure du possible

- réduire les entraves à l'entrée sur le marché, tout en fournissant des garanties adéquates pour le financement du service universel ;
- respecter la neutralité [...] pour éviter de fausser l'accès au marché ou les décisions d'investissements ultérieurs et/ou l'activité sur le marché ;
- maintenir les charges administratives et les coûts afférents à un niveau minimal ;
- reposer sur des procédures objectives, transparentes, proportionnées et non discriminatoires ;
- créer un environnement favorable à l'efficacité et à l'innovation pour assurer la fourniture du service universel à un faible coût dans le long terme. »

A la relecture nous retrouvons bien les principes de neutralité, non gaspillage des ressources, transparence, non-discrimination et proportionnalité³¹.

Selon nous, ces principes, et d'autres, plaident largement en faveur du fonds de service universel. En effet, le système de majoration des charges d'interconnexion présuppose que l'opérateur historique, détenteur du réseau principal, prestera le service universel. Il n'est cependant pas avéré qu'il le fera au coût le plus faible. Ce choix peut donc provoquer un *gaspillage des ressources*. De plus, si l'opérateur historique perçoit lui-même le montant destiné à le rémunérer, les risques d'une absence de *transparence* sont plus élevés. Dans ce même système, une asymétrie — expliquée au point 6.2.1 *supra* — dans l'application des taxes sur les transactions est *discriminatoire*. De plus, ce système *entrave l'entrée* d'opérateurs : les entrants voient leurs charges d'interconnexion majorées, inconvénient non ressenti par l'opérateur historique. Comme nous l'avons vu au point 6.2.1, le système de majoration des charges d'interconnexion génère un taux de taxation plus élevé, ce qui induit plus de *distorsion* et donc d'inefficacité collective. Dit simplement, la ressource « réseau » sera perçue par les opérateurs entrants comme étant plus « rare » que ce qu'elle ne l'est en réalité, ce qui les incitera à développer leur propre réseau au-delà de ce qui est nécessaire. Cette pratique est, du point de vue de la collectivité, un gaspillage.

Ces raisons, et d'autres, suggèrent à moyen terme la généralisation du système de fonds. Il nous paraît donc souhaitable que l'Union européenne impose ce mode de financement, du moins dès qu'un prélèvement dans le secteur est décidé par un État membre.

³¹ Pour une liste plus complète de ces principes, lire le chapitre 1 de ce cahier.

Une restriction de l'exercice du principe de subsidiarité nous paraît donc ici opportune. Notons que la Belgique a déjà adopté le système du fonds, mais celui-ci ne sera activé au plus tôt qu'en l'an 2000.

6.3. La question du taux

Quel que soit le système de financement intra-sectoriel choisi, un taux de taxation devra être déterminé. Se pose la question de son *niveau* et du *moment* où l'annoncer. Ces points méritent une attention particulière. Il nous semble en effet que certaines vues naïves peuvent engendrer des systèmes nationaux boiteux. Ceux-ci peuvent être une source de retard dans la mise en œuvre de la politique de service universel. Nous soulignerons, à cet égard, la nécessité d'un taux connu *ex-ante*, ce qui n'est pas observé en Belgique.

Un exemple fictif nous permettra d'approcher la question du taux dans un système de fonds. Supposons une nation où le coût du service universel à financer à partir du secteur est de 100. La capacité contributive — appelons-la ici chiffre d'affaires³² — des deux opérateurs présents est respectivement de 400 et 600, soit un total de 1000. Le calcul de la participation de chacun respectera les deux principes suivants : (1) *l'équilibre des comptes* (100 seront effectivement mobilisés) et, selon une application du principe de non-discrimination, (2) une contribution *proportionnelle à la capacité contributive* (les opérateurs participeront « en proportion de leur chiffre d'affaires dans le chiffre d'affaires total »). Ces deux principes généreront, selon une règle de trois, des contributions de 40 (soit $100 \times (400/1000)$) et 60 (soit $100 \times (600/1000)$).

Une compréhension superficielle de ce mécanisme conduit à croire que, grâce aux deux principes énoncés plus haut et à la règle de trois qui s'ensuit, les contributions ont été déterminées *sans qu'aucun taux de taxation* n'ait à être fixé. Un examen plus attentif des chiffres montre que chaque opérateur a pourtant été taxé à raison de 10%³³, c'est-à-dire *le montant à financer* (100) divisé par *l'assiette totale* (1000).

Le *niveau* du taux trouve donc bien son origine dans ces *deux montants*. S'ils sont connus, une application du taux ainsi calculé aux deux chiffres d'affaires garantit nécessairement le respect des deux principes évoqués plus haut. Se pose dès lors la question du *moment* où annoncer ce taux. En vertu du principe de *sécurité juridique* et pour éviter une *incertitude économique* au moment où les opérateurs auront à faire leurs plans (de tarification, de production, d'investissement, ...), ce taux doit être annoncé bien avant le début de l'exercice comptable. Pour que l'équilibre des comptes soit observé, il est alors nécessaire d'avoir *prévu* le montant à financer — le coût du service universel européen — et l'assiette totale³⁴. Le taux ainsi calculé sera irrévocable pendant une période annoncée.

Une telle méthode, qui garantit la sécurité juridique, a cependant un inconvénient : les prévisions peuvent avoir généré une mésestimation du taux et donc un déséquilibre des comptes : le financement de l'ensemble du service universel européen par le secteur n'est donc pas garanti. Une marge de sécurité doit donc nécessairement incomber aux budgets de l'État. Ceci plaide pour des prévisions correctes et, en particulier, pour conditionner la rémunération de l'opérateur à un calcul prévisionnel³⁵.

Appliquer la règle de trois vue plus haut *à la fin* de l'exercice comptable (dès que les deux montants relevant sont connus) signifie annoncer *ex-post* le taux de taxation. L'État

³² Le problème de l'assiette sera abordé au point 6.4.

³³ Dans la réalité, le taux sera moins élevé ; ce taux de 10% facilite notre exposé.

³⁴ Il est aussi nécessaire de prévoir l'effet d'éviction que la taxe imprime sur l'assiette. Ce calcul n'est donc pas mécanique.

³⁵ Ceci n'est pas prévu dans la loi belge.

évite ainsi sa contribution au financement du service universel européen. L'incertitude pèse cependant sur les opérateurs qui ne connaissent pas le taux. Une telle solution n'est pas, d'ordinaire, appliquée dans des matières d'ordre fiscal. Cette incertitude constitue par ailleurs une entrave à l'entrée d'opérateurs sur le marché.

De nouveau, nous pensons que l'Union européenne devrait consacrer le principe d'un taux connu *ex-ante* dans une directive, limitant ainsi l'exercice du principe de subsidiarité dans la construction des systèmes de financement nationaux.

La loi belge opte précisément pour la solution où les contributions qui devront être, finalement, perçues sont déterminées par une règle de trois appliquée *ex-post*. Cette règle, reprise à l'annexe 2, article 7, §1^{er}, stipule que : « la contribution au fonds [...] est calculée comme suit : le coût du service universel [...] multiplié par la fraction obtenue en divisant le chiffre d'affaires du contributeur dans les services visés [...] par le chiffre d'affaires total considéré du secteur [...] ». Ces chiffres d'affaires, selon le §2 de cet article, proviennent des comptes annuels. Le taux de participation est donc bien *inconnu* au moment où les plans des opérateurs sont à décider.

Pour rendre la perception possible, la loi belge prévoit, à l'article 9 de la même annexe, un système d'acomptes. Le taux, provisoire, est selon le § 2, celui appliqué l'année précédente. Après la perception des acomptes, les opérateurs voient leurs contributions rectifiées par application du *nouveau taux* calculé *ex-post* comme vu plus haut. La solution belge installe donc l'insécurité juridique et l'incertitude économique que nous évoquions.

6.4. La question de l'assiette

Trop souvent, la question de l'assiette de participation est vue comme relevant de la pure technique fiscale. Nous pensons au contraire que ce point doit être traité au regard de la logique de la politique de service universel et des principes évoqués au chapitre 1 de ce cahier, tels que la neutralité, la non-discrimination, la transparence, l'absence d'entraves à l'entrée, l'absence de double imposition et la praticabilité. Notre objectif est ici de faire comprendre à un non spécialiste la portée réelle des questions posées en nous aidant, le cas échéant, d'exemples simples. Nous nous limiterons au système de fonds. On verra que certaines modalités sont préférables. Ceci nous conduira à émettre des propositions touchant au droit européen. La solution belge sera elle aussi relue à la lumière de ces considérations. Le lecteur impatient pourra avoir une vue schématique de nos conclusions en lisant les titres des points qui suivent — où le raisonnement est développé — et le contenu du point 6.4.6.

6.4.1. Une taxe indirecte grevant une activité

Voyons en quoi la taxe doit être vue comme grevant une *activité* et non un opérateur. D'abord, la volonté européenne est bien de « partager le coût » du service universel c'est-à-dire de faire participer les acteurs *du secteur touché par une politique de service universel et non ceux du secteur des télécommunications dans son ensemble*. La « Déclaration de la Commission au procès verbal de la 1910^e réunion du Conseil (télécommunications) du 27 mars 1996 en ce qui concerne ceux qui doivent contribuer au service universel »³⁶ précise en effet que « le principe de non-discrimination interdit [...] une situation dans laquelle *toutes* les entreprises du secteur des *télécommunications* subventionnent les opérateurs de *téléphonie vocale*. En conséquence, les contributions ne doivent concerner *que* les services couverts par la définition du service universel ».

³⁶ Cette Déclaration est reprise à l'annexe C de la Communication du 27 novembre 1996.

Une *liste d'activités* donnant lieu à une participation doit donc être précisément dressée. Ceci n'est sans doute pas chose aisée étant donné le phénomène de convergence. Supposons, pour l'exercice, cette liste arrêtée : elle comprend la téléphonie vocale mais exclut, par exemple, l'informatique. Pour un opérateur prestant les deux activités précitées, le fait d'être actif en téléphonie vocale ne peut entraîner la taxation de *toutes* ses activités (si c'était le cas, il aurait un incitant à freiner ses activités en informatique ou à créer des entreprises distinctes).

Cet exemple montre bien que la taxe grève l'*activité* reprise dans la liste. Se faisant, elle touche d'ailleurs tant le producteur que le consommateur, tous deux parties prenantes à la transaction, même si c'est le producteur qui s'acquitte de la taxe. C'est aussi ce que l'on observe dans le cas de la TVA, comme dans toute taxe indirecte.

Une telle liste d'activités rend donc, en principe, toute *liste d'opérateurs* inutile : le seul fait que l'activité soit prestée justifie la taxe. De plus, dans un marché où l'on s'attend à des entrées, une telle liste d'opérateurs devrait constamment être actualisée. Si l'Union européenne exige³⁷ « [que seuls participent les] organismes exploitant des *réseaux publics de télécommunications* ou fournissant des *services de téléphonie accessibles au public* », elle traduit le principe évoqué plus haut d'une base fiscale étroite : l'assiette concerne les services touchés par la politique de service universel et non les services de télécommunication au sens large.

L'Union européenne renvoie aux États membres le traitement de cette question. Dans sa Communication du 27 novembre 1996, elle stipule que « les régimes nationaux doivent prévoir des procédures pour identifier clairement le marché sur lequel cette activité est mesurée, et déterminer d'une manière transparente la base de contribution de chaque organisme éligible ».

La manière dont les États membres parviennent à isoler effectivement les activités à taxer doit être évaluée au regard, notamment, du phénomène de convergence. En Belgique, la liste d'activités³⁸ comprend « le réseau public de télécommunications et le service de téléphonie vocale ». En effet, dans son article 86 §2, la loi belge impose des contributions « 1° [aux] personnes exploitant un réseau public de télécommunications ou 2° [aux] personnes fournissant un service de téléphonie vocale »³⁹. Selon l'annexe 2, article 7, § 1^{er}, ces contributeurs sont taxés sur le chiffre d'affaires réalisé dans les services visés à l'article 86, § 2, 1° et 2°.

Une question subsiste : les deux activités sont-elles suffisamment identifiées ? Une définition « par extension » nous paraîtrait plus judicieuse. Elle inclurait, par exemple, les lignes louées, l'interconnexion, ... et exclurait certains services.

La loi belge dans son article 86 et dans l'article 7 de l'annexe 2 évoque aussi un seuil annuel de 500 millions de francs à atteindre pour que le chiffre d'affaires puisse être taxé. Il s'agit de voir si ce seuil ne complique pas inutilement le système. En effet, comment savoir en *cours d'année* si tel opérateur atteindra le seuil dans la mesure où son entrée dans le marché est toute progressive⁴⁰.

³⁷ Lire la directive «Interconnexion» article 5.1.

³⁸ Une liste des contributeurs est aussi mentionnée à l'article 6 de l'annexe 2. Elle est publiée une fois l'an par l'IBPT à titre purement informatif.

³⁹ Dans un point 3°, la loi belge anticipe un élargissement de la base fiscale par l'Union européenne et introduit une disposition permettant de modifier la loi selon le procédé de l'arrêté délibéré en conseil des Ministres.

⁴⁰ Voir à cet égard de système de TVA où une perception continue de la taxe s'accommode mal de l'existence d'un seuil.

6.4.2. Une taxe grevant la valeur d'une transaction

Si la taxe touche certaines activités plutôt que l'opérateur en tant que tel, reste à décider de la manière dont cette activité sera mesurée. Les textes européens mettent en avant les principes de non-discrimination et de transparence mais restent imprécis. La Communication du 27 novembre 1996 stipule que « conformément aux principes de subsidiarité, les États membres peuvent fixer dans leurs régimes nationaux, des critères spécifiques pour la répartition des contributions parmi les agents économiques éligibles [...] ». Cette communication propose, à titre indicatif, un certain nombre de paramètres, tels que les recettes avant impôts, la durée des appels, le nombre d'abonnés et le profit global.

Le profit de l'activité soulève une difficulté méthodologique majeure : il nécessite l'identification des coûts liés à *cette* même activité. La plupart du temps, hélas, les coûts relèvent de prestations très diverses et une imputation précise semble difficile voire impossible. Cette nécessaire imputation permettrait, par ailleurs, une certaine manipulation des chiffres par l'opérateur.

D'autres indicateurs n'ont pas ces défauts. Ils peuvent se classer en deux catégories : les *volumes* (durée des appels, nombre d'abonnés, minutes, bits...) et les *valeurs* (chiffres d'affaires...). Les volumes ont la particularité de nécessiter une taxe libellée en *francs par volume* (X francs par minute, par exemple), ce qui génère des inconvénients. En effet, les opérateurs pratiquant des prix différents sont mis sur « le même pied » en contradiction avec le principe de non-discrimination. Ainsi, une baisse des prix *augmente* la pression fiscale relative. De plus, le niveau de la taxe doit être constamment adapté au fil des évolutions de prix. Ces inconvénients disparaissent dès que l'on taxe des valeurs. La taxe — un taux — s'exprime alors en pour cent.

Ici encore, il nous semble que l'Union européenne devrait limiter l'exercice du principe de subsidiarité en imposant que la taxe grève la *valeur* de la transaction. La loi belge, on l'a vu plus haut, applique bien ce principe en considérant les « chiffres d'affaires ».

6.4.3. Une taxe assortie de déductions

Reste à déterminer quel concept de chiffre d'affaires adopter. Ce sont les principes de non-discrimination et de non distorsion qui nous amèneront à proposer un concept affiné.

Un exemple chiffré illustrera notre propos. Supposons deux opérateurs — Belgacom et France Télécom Belgique — se partageant à parts égales le marché final belge : chacun réalise un chiffre d'affaires de 100 auprès des consommateurs belges. Cependant, France Télécom Belgique s'interconnecte au réseau de Belgacom et s'acquitte de charges d'interconnexion à concurrence de 60. Ces charges sont une recette pour Belgacom. Le schéma 1 représente ces transactions.

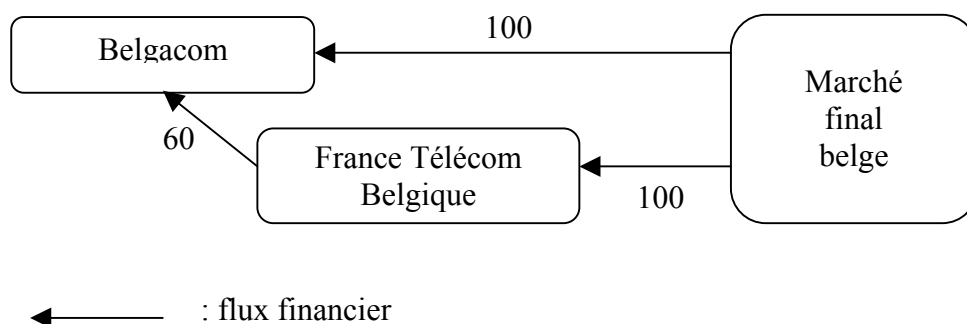


Schéma 1 : un chiffre d'affaires net de déductions

Imaginons une *première hypothèse* où les deux opérateurs seraient taxés à concurrence de leur chiffre d'affaires ne *relevant que de l'activité finale*. A taux de participation de 10 %, chacun s'acquitterait de 10. Ceci paraît injuste et en contradiction avec le principe de non-discrimination : les deux opérateurs sont taxés de la même manière alors que leur situation est largement différente. Belgacom réalise une activité intégrée — d'exploitation de réseaux et de téléphonie vocale — sur laquelle elle réalise du profit. France Télécom n'est qu'un dernier maillon en face du consommateur : ses activités et les profits qui s'ensuivent sont plus limités. Notons aussi qu'un tel système décourage l'entrée, car il favorise les exploitants de réseaux.

Selon une *deuxième hypothèse*, les chiffres d'affaires relevant des *activités finales et intermédiaires* seraient touchés. Les contributions seraient alors de 16 pour Belgacom et de 10 pour France Télécom Belgique. Ceci paraît plus juste mais soulève une objection majeure : en fusionnant, les deux opérateurs feraient disparaître la transaction de 60 et, ensemble, ne payeraient que 20. Un tel incitant, dans un marché où l'on installe la concurrence, n'est pas acceptable.

Une *troisième hypothèse* s'impose donc : celle d'un chiffre d'affaires reprenant activités finales et intermédiaires mais *net des charges* payées à un autre opérateur (dans la mesure où celles-ci sont touchées par le fonds). Belgacom payerait alors 16 (10 % de (100 + 60)) et France Télécom 4 (10 % de (100 – 60)), soit une taxe totale de 20. Cette solution a plusieurs avantages. Elle est non-discriminatoire en ce sens qu'elle approche mieux la capacité contributive des opérateurs. La fusion d'entreprises n'est plus, ici, intéressante du point de vue fiscal. De plus, un tel système où un opérateur a intérêt à déduire — comme dans un système de TVA — met en lumière des activités qui auraient pu être cachées. Notons aussi que la taxe totale est de 20 (soit 10 % du chiffre d'affaires total sur le marché final) comme dans la première hypothèse ; c'est bien la répartition de cette taxe qui est différente.

Ces considérations plaident donc en faveur d'un système de déductions. Concrètement, une liste d'activités *finales et intermédiaires* serait à constituer, selon ce qui était exposé au point 6.4.1. Ainsi, les lignes louées entreraient dans cette liste au même titre que l'interconnexion. Tout chiffre d'affaires relevant de l'une ou l'autre des activités de cette liste serait grevé. *In fine*, chaque opérateur participerait à concurrence de ses « recettes nettes de charges » relevant de ces activités. Ce principe de déduction est vaguement évoqué⁴¹ dans la Communication du 27 novembre 1996. Certains auteurs⁴² proposent aussi un tel système.

Dans le passé, l'Union européenne a progressivement remplacé les anciens droits de timbres et autres taxes sur les transactions par le système généralisé de la TVA. Elle l'a fait pour les raisons évoquées dans notre raisonnement. En matière de financement du service universel, il serait logique d'adopter le système de déduction dès maintenant, et d'éviter ainsi quelques errements. Une subsidiarité pourrait cependant s'exercer à propos du *niveau* de la taxe, étant donné les différences dans les politiques nationales de service universel⁴³.

La loi belge adopte ce principe de déduction. Notons cependant que le chiffre d'affaires est d'abord défini de manière brute dans l'article 86 de la loi et que les déductions sont reprises à l'annexe 2, article 7, § 3. Ceci ne paraît pas opportun : l'assiette devrait être définie dans un texte unique et non dans deux textes à statuts différents.

Le texte évoquant les déductions mériterait un examen particulier au regard des principes régissant les taxes indirectes. Ceci dépasse le champ de la présente contribution.

⁴¹ On y rejette notre deuxième hypothèse de calcul parce qu'elle entraîne un «double paiement».

⁴² Citons Eli NOAM et son système « Net Trans » dans E. NOAM, « Beyond Liberalization III : Reforming Universal Service », *Telecommunications Policy*, 1994, Volume 18, n° 9.

⁴³ Comme en matière de TVA, de trop grandes différences auraient cependant des conséquences sur l'entrée des opérateurs.

Relevons cependant le point suivant. Le § 3 susmentionné précise que « [...] le montant du chiffre d'affaires est diminué du *montant payé à un fournisseur de réseau public de télécommunications et des charges d'interconnexion* ». On parle ici tant d'une caractéristique de fournisseur que d'un type d'activité (l'interconnexion). Les lignes louées sont-elles visées par montants payés à un fournisseur de réseau public ? Quoi d'autre ? Le principe d'une liste *d'activités* s'applique aux transactions tant finales qu'intermédiaires, rendant superflues les caractéristiques des opérateurs.

De plus, ces charges (d'interconnexion, de lignes louées,...) déduites doivent clairement donner lieu à une *taxe* chez l'opérateur pour qui il s'agit de *recettes*. Ceci nous ramène à la question formulée au point 6.4.1 : les activités taxées (voir l'article 86 et l'annexe 2, article 7, § 1^{er}) sont-elles suffisamment délimitées ?

6.4.4. Une taxe évitant la double imposition

Aux points 6.4.1 et 6.4.3, nous relevons l'importance de la liste des activités touchées. Un opérateur alimente le fonds dans la mesure où il preste une de ces activités. Il reste cependant à déterminer quelle *nation* pourra lever la taxe. Chaque transaction devra relever *d'un et un seul* système de taxation national, évitant ainsi la double imposition.

Selon la volonté européenne, une « solidarité » est organisée au sein d'un *marché national* via les opérateurs y intervenant. C'est donc bien le principe de *territorialité de l'activité* — et non de nationalité de l'opérateur — qui doit prévaloir. Selon ce principe, la *destination de l'activité prestée* est bien le critère permettant à telle nation de percevoir la taxe. Ceci met d'ailleurs les opérateurs en concurrence sur un marché national sur le même pied : ils font face à la même taxe. Ce principe de territorialité, qui prévaut en matière de TVA, permet en outre d'éviter la double imposition.

Pour que le système soit applicable, il faut donc que chaque transaction (finale ou intermédiaire) puisse être rattachée à un et un seul marché national⁴⁴. En matière de TVA, vu la particularité de certaines transactions, une batterie de *présomptions* permet à coup sûr de rattacher toutes activités à un marché. Le marché des télécommunications est sans doute très particulier et il y a donc lieu de se préoccuper de ce point. Un examen critique des textes nationaux et une harmonie en ce domaine sont sûrement à envisager.

6.4.5. Une taxe grevant aussi les activités non rentables

Montrons d'abord le bien fondé d'une participation aux fonds de *tous* les opérateurs, *même ceux qui prestent le service universel*. En effet, si un opérateur a l'obligation de prester du service universel, cela ne signifie pas que *toutes* ses activités relèvent de cet impératif. D'autres sont accomplies sur base volontaire et génèrent du profit ; elles sont donc à taxer.

On objectera alors que tel opérateur s'il est *bénéficiaire net* — il reçoit plus que ce qu'il a à donner — pourrait ne pas participer et aurait simplement à recevoir un montant calculé de manière nette. Cette objection est non fondée. Elle se base sur la vue naïve selon laquelle les montants sont indépendants de la manière dont ils sont mobilisés. En fait, recevoir 100 pour rémunérer des prestations de service universel et être taxé, à concurrence de 10, sur ses transactions *ne revient pas*⁴⁵ à recevoir seulement un montant forfaitaire de 90. Donc, pour motif de non-discrimination dans le mode de taxation des transactions, il y a lieu de faire participer *tous* les opérateurs.

⁴⁴ On pourrait aussi concevoir, dans certains cas, une clé de répartition.

⁴⁵ Même si le flux financier net est identique, ces deux situations ne laissent ni l'opérateur ni la collectivité indifférents : la taxe, qui grève le prix, aura des répercussions sur les *prix* pratiqués, le niveau de *production* et donc le *bien-être collectif*.

Un commentaire s'impose ici sur le système dit « play or pay » — on preste le service universel ou on paye. Il est maintenant clair que cette règle ne peut s'appliquer à un *opérateur* en tant que tel : il aura plutôt à prester *et* à payer ou, s'il ne preste pas, à payer seulement.

On pourrait entendre ce système play or pay à propos d'*activités*. Selon cette vue, si telle activité est du type play — c'est-à-dire obligatoire et non rentable⁴⁶ —, elle n'est pas taxée mais son coût net est épongé. Au contraire, une activité qui n'est *pas* du type « play » donne lieu à une participation. Un tel système est à examiner de plus près.

Nous arrivons ainsi au cœur d'une nouvelle question importante : celle de savoir s'il faut taxer *toutes* les activités, même celles qui sont de type play. Il nous semble ici aussi qu'une voie s'impose. Elle se base sur deux considérations. La première est une difficulté méthodologique : il est très difficile de savoir en *cours d'exercice* si telle activité obligatoire est rentable ou non (et donc du type play). Une perception de la taxe basée sur ce critère de rentabilité est donc à rejeter. Une seconde considération découle de la logique du système⁴⁷ : une activité obligatoire et non rentable doit donner lieu à une rémunération calculée de manière à ce que, *in fine*, le coût net soit épongé.

Dès lors, le système peut s'organiser comme suit. D'abord *toutes* les activités, même celles qui s'avèreraient être de type play, sont taxées. Cette solution est bien la plus facile à appliquer. Ensuite, une activité obligatoire sera dite non rentable (et donc à rémunérer) si ses *recettes après participation au fonds* (et donc réellement perçues par l'opérateur) sont inférieures aux coûts. Cet *écart-là* donnera lieu à une rémunération. La notion de coût net relevante est donc « le coût net de recettes *après* participation au fonds ». Ceci ne doit pas nous étonner : ce sont bien ces recettes-là que l'opérateur réalise effectivement.

Dit autrement, la notion de recette intervenant dans les calculs du coût net doit être en cohérence avec le système de taxation. Ce point mériterait d'être abordé dans les textes européens. Pour l'heure, un examen des législations nationales s'impose. En Belgique par exemple, l'article 86 § 2 de la loi ne soustrait *pas* d'activités — et donc pas celles de type play — à la taxation. Ce choix nous semble judicieux. En conséquence, le concept de recette mentionné à l'annexe 2, article 4, § 2 devrait être précisé : il devrait s'entendre *après participation au fonds* ou, dit autrement, net de toute taxe indirecte.

6.4.6. La subsidiarité en question

Au fil du point 6.4 traitant de l'assiette, notre souci a été de proposer la solution la meilleure du point de vue du respect des *principes* de neutralité, de non-discrimination, de transparence, de neutralité, d'absence d'entraves à l'entrée, d'absence de double imposition et de praticabilité. Il nous apparaît qu'une solution domine : celle d'une taxe *indirecte* (assortie d'une liste d'activités), portant sur la *valeur* des transactions — qu'elles soient rentables *ou non* —, assortie de *déductions*⁴⁸, utilisant la *destination de l'activité* comme critère de rattachement à un système national.

Selon nous, les principes énoncés plus haut seraient donc mieux garantis si l'Union européenne *imposait* ces modalités de taxation à tous les États membres. Voyons bien qu'une telle limite à l'exercice du principe de subsidiarité dans ce volet de la politique de *financement* n'empêcherait pas les États membres d'avoir des politiques très différentes en matière de *prestation* du service universel : si une politique nationale était plus coûteuse, elle

⁴⁶ Lire le point 4.4.1.

⁴⁷ Lire le point 4.4.1.

⁴⁸ Un montant payé à un assujetti par un autre assujetti est à déduire.

requerrait soit un taux de taxation du secteur plus élevé — et ce taux est décidé par la nation — soit une intervention des budgets de l'État.

Nous irions même plus loin. Les caractéristiques de la taxe que nous évoquons plus haut sont celles de la TVA. Ceci n'est pas étonnant : si les différentes taxes indirectes nationales ont été remplacées par la TVA, c'est bien en vertu des mêmes principes. Il nous semble donc pertinent d'étudier très concrètement la faisabilité de la solution suivante : la surimpression de la « taxe de service universel » à la TVA ou, dit autrement, la majoration de la TVA sur certaines activités (téléphonie vocale, lignes louées,...) et une affectation de ces recettes fiscales au fonds.

Nous voyons plusieurs avantages à cette solution. D'abord un système neuf de financement n'a plus à être construit de toutes pièces par un État membre : le fonds serait immédiatement opérationnel. Ainsi les États auraient un obstacle de moins à la conduite autonome de la politique de service universel. Moins de subsidiarité en matière fiscale signifierait donc plus de liberté d'action. Le principe de proportionnalité selon lequel *un système de financement ne sera mis en place que si le montant à mobiliser est significatif*⁴⁹ traduit bien en quoi la construction de ce système entrave la liberté d'action des États. Citons le cas de la Belgique où le fonds ne sera pas activé avant l'an 2000, le montant à financer étant supposé non significatif. Belgacom a récemment augmenté les tarifs de ses cabines car certaines n'étaient pas rentables. L'absence de fonds interdit la rémunération de ces activités non rentables et entrave donc le pouvoir correcteur des autorités.

De plus, si une telle harmonisation était imposée d'emblée, on éviterait les errements — coûteux — vécus dans le passé en Europe : la suppression des taxes indirectes spécifiques au profit d'un système unique de TVA. Servons-nous de cette expérience pour ne pas avoir à réécrire l'histoire. Ceci ne peut qu'accélérer la mise en place des politiques nationales de service universel.

Cette idée d'une majoration de la TVA a le mérite de remettre en lumière la question du financement intra-sectoriel que nous posons au point 6.1. Dit autrement, vaut-il mieux que la politique de service universel soit financée par une TVA spécifique en matière de réseau et de téléphonie ou par une hausse généralisée, et donc plus ténue, des taux de TVA dans l'économie ? La question devra être reposée à terme. Elle met clairement la collectivité devant ses besoins et ses arbitrages.

CONCLUSION

Pour trop de décideurs ou de professionnels du secteur des télécommunications, la question du service universel n'est pas (ou n'est plus) à l'ordre du jour. Leur argument principal est le suivant : le marché est et sera capable d'assurer seul ce service. On en veut pour preuve la situation actuelle des pays européens où un financement de la politique de service universel est rarement organisé. Cette capacité du secteur ne pourrait, avec le progrès technique et la concurrence, qu'aller en s'améliorant. En outre, les législations sont supposées prêtes pour une échéance — la déficience du marché — à laquelle certains ne croient même pas.

Notre position est différente. La concurrence, par la baisse de prix qu'elle générera, atteindra bien globalement les objectifs d'abordabilité, d'accessibilité et même de qualité.

⁴⁹ Ce principe est repris dans la Communication du 27 novembre 1996.

Cependant, du moins en ce qui concerne la téléphonie vocale fixe⁵⁰, ce phénomène ne sera observé qu'auprès de la *plupart* des usagers. Cette baisse des prix et des marges rendra, en effet, non rentables certaines prestations particulières caractérisées par des coûts plus élevés (citons le cas du service dans les zones peu denses) : elles ne seront dès lors plus prestées. De plus, il n'y a pas de raison que les opérateurs pratiquent spontanément les tarifs préférentiels que la nation souhaite, dans le but légitime de favoriser certains acteurs (les écoles...) ou des personnes dans le besoin.

La question est donc la suivante : dès le moment où une politique de service universel devra réellement être activée, les outils en présence permettront-ils une réponse rapide et efficace ? Nous pensons que des améliorations sensibles peuvent être apportées aux dispositions juridiques.

La législation belge, on l'a souligné dans ce chapitre, a mis en place une réelle politique de service universel : un grand pas a été franchi. Nous pensons cependant que certaines dispositions pourraient être améliorées. Ainsi, la loi n'est-elle pas suffisamment anticipative. Citons le point de l'organisation des appels d'offres — non prévus — ou de la méthodologie de calcul du coût net — inconnue à ce jour. La Belgique met en place des procédures parfois trop lourdes, en particulier lorsqu'elle a recours à la loi plutôt qu'à des licences dans des domaines susceptibles de changements rapides (les politiques de désignation de prix, de qualité...). La politique de financement, quant à elle, devrait être réexaminée au regard des principes généraux régissant les dispositions fiscales. Citons le cas du taux de participation — inconnu — et de l'assiette — à mieux identifier. Enfin, les réductions, tant en faveur des handicapés et des personnes dans le besoin que des écoles, hôpitaux et bibliothèques devraient s'organiser de manière à ce que les clients visés bénéficient d'emblée de l'ouverture à la concurrence.

Plus généralement nous pensons que deux réflexions s'imposent au moment où la politique de service universel doit être « coulée en texte ». La première pose la question des compétences respectives du législateur et de l'autorité nationale de régulation. Il nous semble qu'en Belgique, l'IBPT souffre d'un déficit en ce domaine. Citons le cas de la politique de prix et de la politique de désignation, toutes deux réglées par la loi. La seconde réflexion porte sur le choix des outils juridiques. On préférera l'outil le plus adapté à la nature du problème à régler. En Belgique, la licence est, nous semble-t-il, sous-utilisée.

Bien sûr, des dispositions héritées du passé (en Belgique, la nécessité d'un contrat de gestion pour les entreprises publiques autonomes...) contraignent, à court terme, le « dessin » du système. Nous pensons qu'une réflexion en deux temps s'impose. D'abord, il s'agit de construire le « meilleur » système, abstraction faite des contraintes du passé (quelle doit être la place de la loi, des licences ? Quel doit être le pouvoir du législateur, de l'autorité de régulation ?). Ensuite, il est nécessaire de lever ces contraintes du passé selon un calendrier à constituer.

Les textes européens fixent les grandes lignes des systèmes nationaux, laissant une large place à l'exercice du principe de subsidiarité. Il nous paraît légitime qu'une nation puisse définir et organiser elle-même sa politique de service universel. Paradoxalement, nous avons montré que la liberté d'action des États souffre d'une place trop grande faite à ce principe, dans deux volets de cette politique. Ainsi, nous avons suggéré l'introduction de règles impératives dans le domaine du financement (tant le système de financement que la définition du taux et de l'assiette) et de l'organisation des réductions (à développer dans le respect des règles de concurrence).

⁵⁰ Ce marché est en effet caractérisé par une segmentation naturelle qui empêche un arbitrage et une égalisation des prix. Une «révolution technologique» changerait les données du problème.

Certains passages des textes européens devraient aussi être éclaircis. On peut parfois y relever des rapprochements indus. Ainsi, toute politique de rémunération est-elle, à tort, implicitement liée à la notion de coût net (relevante dans le cas de prestations imposées mais pas dans le cas d'appels d'offres ou de réductions). De même, les politiques de rémunération (d'affectation des ressources) et de financement (de mobilisation des ressources) sont parfois rapprochées à tort ⁵¹.

Des étapes importantes ont été franchies dans la mise en place d'outils permettant à une nation de mener une politique de service universel. Dès l'instant où la concurrence sera effective, on jugera de l'efficacité de cette politique à son maillon le plus faible. Ainsi, dans tel pays, le fonds ne pourra être activé si la loi, pour l'une ou l'autre raison, ne permet pas de perception effective de la taxe. Tel autre ne pourra désigner les opérateurs parce que la méthodologie de calcul du coût net n'est pas prête ou parce qu'il n'a pas prévu de procédures d'appels d'offres. Tel autre enfin ne pourra corriger de manière fine l'évolution des prix, étant donné la structure de sa clause de price cap...

Il nous semble donc qu'un effort de réflexion doit encore être entrepris au plan national et européen. A cet égard, les diverses expériences nationales peuvent s'enrichir mutuellement. Sans un tel effort de réflexion et d'anticipation, le risque est grand que la politique de service universel ne voie pas — ou voie mal — le jour.

Nous pensons donc que cette réflexion sur le fonctionnement du système est éminemment politique. Sans cette dernière, le débat nécessaire sur le champ du service universel, trop souvent vu comme le seul à relever du débat politique, risque d'être inutile.

⁵¹ Citons quelques exemples parmi d'autres. L'expression «partage du coût» lie ces deux volets. Elle laisse croire qu'un système «à la belge» (où les contributions sont calculées dès le moment où le montant à rémunérer est connu) est légitime. Le système «play or pay» fait aussi le lien entre ces deux politiques (on preste et on est rémunéré ou on finance). Nous avons montré les limites de ce système au point 6.4.5.